

A moralidade no controle da discricionariedade do ato administrativo

Cesar Jackson Grisa Júnior

Advogado da União. Mestre em Direito Público pela UNISINOS. Especialista em Direito do Estado pela UFRGS. Professor de Direito Constitucional e Direito Processual Civil em cursos de Graduação e Pós-Graduação. *E-mail*: <cesar.grisajr@hotmail.com>.

Resumo: No Brasil, o sistema administrativo foi construído tendo como base o dogma da ausência de controle do mérito do ato administrativo discricionário. Assim, ao legislador incumbia-se a escolha dos atos da Administração cujo mérito somente a ela caberia valorar. O controle desses atos, portanto, não poderia ir além da sua legalidade formal. Aos poucos, no século passado, com o fortalecimento das instituições de controle da Administração Pública após a Constituição Federal de 1988, passou-se ao uso dos princípios constitucionais do Direito Administrativo com o intuito de adequar os atos discricionários não somente à legalidade formal, mas também ao manancial principiológico e axiológico do ordenamento jurídico. Propõe-se o estudo do uso do princípio da moralidade como meio de ir-se além do mero controle formal da legalidade dos atos administrativos discricionários, analisando-se as feições que esse princípio deve e pode ter para que possa ser utilizado como meio de controle pelos órgãos constitucionalmente legitimados para este tanto.

Palavras-chave: Constituição. Princípio da moralidade administrativa. Ato administrativo discricionário. Controle dos atos administrativos.

Sumário: Introdução – 1 O controle do ato administrativo discricionário – 2 O princípio constitucional da moralidade administrativa – 3 A definição do princípio da moralidade administrativa para o controle da discricionariedade do ato administrativo – Conclusão – Referências

Introdução

O presente trabalho traz um breve estudo do fenômeno do controle do ato administrativo discricionário e o uso do princípio constitucional da moralidade administrativa para tal mister.

Para isso, discorrer-se-á, brevemente, sobre natureza e histórico dos fatores pertinentes para o controle dos atos administrativos discricionários, bem como da mesma análise no que se refere ao princípio da moralidade administrativa.

Deve-se citar ainda a doutrina contemporânea sobre a matéria e como ela vem tratando o tema. Acrescenta-se o fato de ser um tema ainda controverso no direito brasileiro, posto que tanto o controle da discricionariedade do ato administrativo quanto o uso do princípio constitucional da moralidade administrativa, somente são objeto de análise com maior apuro após o advento da atual Constituição, o que a transforma em verdadeiro paradigma fundante do ordenamento jurídico.

No artigo, citam-se os entendimentos doutrinários em torno da moralidade e conclui-se sobre qual seria o mais atual e o que se entende que possa ser mais efetivo no controle sempre problemático do conceito de discricionariedade, argumentando o porquê dessa escolha.

A Assembleia Nacional Constituinte eleita em 1986, por evidente influência da experiência funesta do regime autoritário que a precedeu, dotou o país de vários mecanismos de controle da Administração Pública. A democracia, entretanto, é o que mais fortaleceu o controle, já que o cidadão passou a não mais ter receio de usar de remédios processuais anteriores à Constituição tais quais, por exemplo, o mandado de segurança e a ação popular.

Pode-se afirmar que o aspecto desencadeante desse fato foi a volta da democracia ao país, que autorizou o questionamento do agir da Administração e causou o extravasamento da exigência do respeito a uma cultura social que é natural ao cidadão brasileiro: o de querer o bem administrar da coisa pública, dentro dos valores da ética e da democracia.

Um dos meios previstos pelo novo paradigma instaurado pela Constituição democrática de 1988 foi a positivação do princípio da moralidade administrativa de forma expressa no art. 37, *caput*¹ da Constituição Federal.

A prática democrática, com a atuação de órgãos de controle livres, a publicidade dos atos estatais, bem como a liberdade de expressão

¹ "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]"

e de imprensa, levam a uma maior exigência de conformidade do Administrador com os valores trazidos pela moralidade administrativa.

A jurisprudência ainda não deu sinalização uniforme da extensão do controle dos atos administrativos, ou da noção definitiva em concreto do princípio da moralidade administrativa, e parece não ter se adaptado ao novo paradigma democrático, usando muitas vezes de lições dogmáticas antigas provenientes de conceitos e legislações ultrapassadas ou mal adaptadas ao nosso ordenamento atual.

O princípio da moralidade administrativa positivado na Constituição Federal ainda não tem uma feição definida para sua aplicação, dado o seu histórico de estudo, que também será objeto de rápida e necessária abordagem na seção específica.

O certo é que, em se tratando de princípio constitucional, a moralidade administrativa engloba aspectos maiores e norteadores de interpretação de uso necessário, quando da análise de todo e qualquer ato administrativo exposto ao controle democrático.

O trabalho da doutrina e a efetiva arguição na esfera judicial autorizam o uso do princípio da moralidade administrativa, derivado de uma Constituição democrática, para adentrar a análise daquilo que antes era apenas “discricionário e ponto final”.

Com isso, igualmente, enriquece-se o referido princípio ao aprofundar-se no seu estudo e ao agregar a ele novos elementos de definição. A triste constatação de casos de descabros ético e legais, pontuais ou gerais, que atingem os administrados acarreta maior responsabilidade na concretização da busca do efetivo respeito ao princípio da moralidade administrativa e uma atuação mais firme pelos organismos de controle da Administração Pública como, por exemplo, a Advocacia Pública, o Ministério Público, e os corpos correicionais.

1 O controle do ato administrativo discricionário

1.1 Do ato administrativo discricionário

Em que pese o tema proposto nesta seção seja já bastante debatido, ele ainda é controverso. Por isso, perfeitamente cabível a abordagem em face do tema proposto no artigo.

Os sistemas públicos sociais de saúde, educação, assistência; as funções essenciais de Estado tais quais diplomacia, advocacia pública,

justiça e polícia; os departamentos de infraestrutura dos transportes e obras; enfim, todos os entes da Administração Pública funcionam e dão impulso à declaração do querer da Administração através de atos.

Deve-se atentar para o fato de que, em sentido amplo, adjetivamente, todo o ato da Administração seria um ato administrativo, mas para o estudo da atividade típica — singular — da Administração Pública, convencionou-se nomear de “atos administrativos” aqueles que estivessem sob o regime jurídico do Direito Administrativo e ligados à função de cada Poder. Por isso, o gênero Atos da Administração, também engloba a espécie atos administrativos.

O ato administrativo para Diogo de Figueireido Moreira Neto² é “a manifestação unilateral de vontade da administração pública, que tem como objeto constituir, declarar, confirmar, alterar, ou desconstituir uma relação jurídica entre ela e os administrados, ou entre seus próprios entes, órgão e agentes”.

Os atos administrativos, portanto, em sendo emanções de vontade não do agente, mas do ente, balizado em lei, de conteúdos específicos e funcionais, são classificados ou como vinculados, ou como discricionários.

Para melhor entendimento da classificação é necessário um breve histórico. Quando do surgimento da noção de tripartição de Poderes pós-revolução francesa, instituiu-se, basicamente, que cada Poder independente não deveria interferir na esfera de atuação típica do outro. Havia a previsão de uma pureza conceitual de atividade dos Poderes sob o manto da independência. Essas noção e teorização eram frutos do momento histórico da sociedade francesa.

À época, difundia-se a observação de que o princípio da legalidade por si só bastaria para que a Administração não praticasse atos abusivos. Ou seja, ou os atos estavam de acordo com a lei, ou de acordo com o espaço que a lei deu ao administrador, mas sempre vinculado à norma, não podendo outro Poder interferir nesse “espaço de manobra” da Administração.

Boa parte da nossa doutrina deriva do sistema francês, que não detém controle judicial dos atos administrativos, senão um sistema peculiar de controle diverso do brasileiro.

² MOREIRA NETTO. *Curso de direito administrativo*, p. 132.

Outra vertente seria o direito alemão no que tange à aplicação das teses dos conceitos jurídicos indeterminados que os aceita, majoritariamente, como discricionariedade *lato sensu*,³ como duas faces da abertura complementativa de normas.⁴ A Alemanha, também, tem um Tribunal Administrativo específico, o que difere em muito do nosso ordenamento.⁵

Atualmente, fica evidente a defasagem desse pensamento baseado nas duas vertentes originais citadas, seja pela própria necessidade de controle da Administração, necessidade essa surgida talvez exatamente dessa inexistência de interferência externa e pela necessidade de se adequar o entendimento ao nosso ordenamento pela nossa doutrina, mas de forma coerente como paradigma constitucional brasileiro.

Na realidade, as duas vertentes do ato administrativo no que concerne à extensão de ação do administrador são muito mais próximas do que parte da doutrina e alguns tribunais insistem em classificar, como aduz Di Pietro.⁶

Entretanto, a vontade e o subjetivismo do administrador não são ilimitados, devendo estar dentro dos ditames do que lhe autoriza a norma,⁷ sob pena de arbítrio no uso da “conveniência e oportunidade”. Esta é a discricionariedade de hoje, genericamente aplicada pelos tribunais. Um conceito um tanto quanto vago e tomado de bordas não limitadas e que, por isso, dá espaço ao estudo dos seus limites e das formas com as quais pode ser atacado.

A permanência do brocardo e do dogma de que o mérito do ato discricionário não pode ser controlado, seja pelo Poder Judiciário, seja pelos outros órgãos legitimados (Tribunais de Contas, sistemas de controle interno e Poder Legislativo), empobrece os caminhos de atuação destes. Destaca-se disso o fato do Poder Executivo ser um dos grandes incentivadores dessa pobreza conceitual, atuando com o intuito de evitar o controle dos seus atos, usando da discricionariedade como uma espécie de “alegação-escudo” que a imunizaria da arguição de invalidade dos seus atos.

³ MAURER. *Elementos de direito administrativo alemão*, p. 48.

⁴ KRELL. A recepção das teorias alemãs sobre conceitos jurídicos indeterminados e o controle da discricionariedade no Brasil. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, p. 51.

⁵ KRELL. A recepção das teorias alemãs sobre conceitos jurídicos indeterminados e o controle da discricionariedade no Brasil. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, p. 53.

⁶ “[...] pode-se afirmar que não existe ato administrativo inteiramente discricionário. No ato vinculado todos os elementos vêm definidos em lei; no ato discricionário, alguns elementos vêm definidos na lei com precisão, e outros são deixados à decisão da Administração, com maior ou menor liberdade de apreciação de oportunidade e conveniência. [...]”.

⁷ DI PIETRO. *Direito administrativo*, p. 204.

A crítica à teoria tradicional do controle do mérito do ato administrativo toma força com novos argumentos e bem lançadas sustentações. Para o entendimento de como se dá e trata a doutrina clássica e a jurisprudência brasileiras, a apreciação desses atos faz-se necessária uma pequena digressão.

Deve-se ter em mente que a distinção clássica entre ato administrativo vinculado e discricionário não mais atende às necessidades dos operadores do direito. Essa conceituação sempre foi acompanhada da explanação de que a regra era de total antagonismo entre as espécies.

Trata-se, na realidade, de uma diferença no espaço de escolha do administrador, mas, em nenhuma delas, existe arbítrio, ou pode servir para agir ilegal, ou seja, ambas estão presas à normatividade, seja de forma totalmente vinculada, seja na eleição de limites de atuação para o administrador.

É o que salienta Celso Antônio Bandeira de Mello⁸ ao sustentar a relatividade da discricionariedade, a qual, para o autor, não se trata de qualidade do ato, mas de exercício de competência atribuída a um agente.⁹

O ato administrativo discricionário é aquele em que existe um conteúdo volitivo, subjetivo, entregue ao administrador para que faça uma decisão de sua competência. Essa decisão é sempre amparada pela lei que lhe dá limites e indicativos para a concretização.

Assim, fica claro que a diferenciação está no grau de amplitude de atuação desse “poder”¹⁰ do administrador, ou não tem nenhuma amplitude e se traduz em verdadeiro dever de agir daquele modo (ato vinculado), ou a lei vincula o administrador dando-lhe os limites e as possibilidades dentre as quais pode transitar. A lei, portanto, vincula

⁸ “É a falta desta necessária precisão conceitual o que leva a inúmeras e desnecessárias confusões provocadas pela simplificada linguagem vertida na fórmula ‘ato discricionário’ e ‘ato vinculado’. Com efeito, através dela desperta-se a enganosa sugestão de que existe uma radical antítese entre atos de uma ou de outra destas supostas categorias antagonônicas. Não é o que ocorre, entretanto, pois a discricionariedade não é atributo de ato algum. É apenas a possibilidade — aberta pela dicção legal — de que o agente qualificado para produzi-lo disponha de uma ‘certa’ (ou ‘relativa’) margem de liberdade, seja para avaliar se efetivamente ocorreram (a) os pressupostos (isto é, motivos) que legalmente o ensejariam, seja para (b) produzi-lo ou abster-se, seja (c) para eleger seu conteúdo (conceder ou negar, expedir o ato ‘x’ ou ‘y’), seja (d) para resolver sobre o momento oportuno de fazê-lo, seja (e) para revesti-lo com a forma tal ou qual. E tudo isto na medida, extensão e modalidades que resultem da norma jurídica habilitante e, ademais, apenas quando *comportado pela situação concreta* que lhe esteja anteposta” (BANDEIRA DE MELLO, 2001).

⁹ Sem levar a cabo a discussão em torno da natureza da discricionariedade, tem-se que toda a doutrina é versada com a nomenclatura de ato discricionário ou vinculado, não necessariamente querendo com isso ser cientificamente precisa, mas, sim, usar do modo corriqueiro de estudo. É correta a explanação de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a natureza da discricionariedade e sua ligação com o agente, mas não será objeto de maior divagação neste trabalho.

¹⁰ MAURER, *op. cit.*, p. 48.

ambos, mas dá margem de atuação para agir no ato discricionário. No ato vinculado, há dever de agir conforme, e no discricionário há o espaço de manobra para o uso do poder da administração dentro das margens de atuação, mas nunca transbordando do que lhe confere a Constituição.

1.2 Da possibilidade do controle do ato administrativo discricionário

Os termos conveniência e oportunidade estão ligados intimamente ao estudo do ato discricionário no Brasil. Sempre se traduziu a esfera de atuação do administrador permitida por lei como critério de conveniência e oportunidade desde que a expressão surgiu no Brasil no final do século XIX pela Lei nº 221, de 20.11.1894.

No ato discricionário, existem elementos que não são avaliáveis em seu mérito, ou no que a doutrina nacional clássica define como oportunidade e conveniência da Administração, e que hoje pode-se definir apenas como poder discricionário.¹¹

Os elementos da competência e da finalidade são vinculados, ou seja, estão diretamente ligados aos princípios da repartição de competências e da persecução do interesse público,¹² respectivamente.

Os elementos da forma,¹³ motivo e objeto do ato administrativo são os chamados intrínsecos à discricionariedade. São os elementos em que existe a possibilidade de que o agente tenha uma margem de atuação, ao contrário dos supracitados. Salienta-se que, somente nesses aspectos, é que se fala em mérito, e pode a Administração agir conforme seus critérios de conveniência e oportunidade.

A Administração Pública insiste em levar ao Poder Judiciário, e tem conseguido algum sucesso no passado recente, em especial nos Tribunais, de forma geral, o uso simplificado da palavra discricionariedade com o fito de afastar a análise do teor dos atos administrativos.

Essa orientação — cada vez mais permeável a novas visões — é fruto da adoção da posição histórica expressamente contida na Lei nº 221, de 1894, que continua a recepcionar e repetir o que foi positivado há mais de um século, em desacordo com o paradigma Democrático instaurado pela Constituição de 1988.

¹¹ *Idem*.

¹² Mesmo reconhecendo que o conceito de interesse público pode ser avaliável, se ele for usado de maneira tendente a mascarar a finalidade do ato.

¹³ Em regra a forma é vinculante, pois substancial ao mesmo, entretanto, haverá discricionariedade quando inexistir forma prescrita e o administrador puder escolher a forma.

Há muito que o Poder Executivo não mais necessita ser uma fortaleza inexpugnável a fim de que seus atos sejam impostos com o escopo de garantir a própria existência. No decorrer do século passado, a Administração passou a ser necessariamente funcional, com obrigação de servir à sociedade dentro do critério atual de boa administração e nos ideais de instauração e efetivação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Tal dogma tradicional, surgido a partir da literalidade da Lei nº 221 de 1894, não deve ser entendido como absoluto, já que a discricionariedade pressupõe uma limitação pela legalidade, cuja avaliação só é possível em se discutindo em que consiste o chamado mérito.

Para isso, o Judiciário adentrará, necessariamente, no mérito da questão, mas de forma tangente, dando limitações tão somente. É vedado que haja, como salientado acima, uma substituição de uma decisão do administrador pelo do juiz, transformando o mérito do ato administrativo em ato jurisdicional de mérito.

Assim, para os tradicionais, o Judiciário somente controla os limites do mérito, balizando-o, mas não o avaliando. Essa corrente tem encontrado eco nos tribunais até hoje, sem que haja nessas decisões maiores indagações do porquê da adoção dessa linha. Aparentemente, a continuidade do uso do bordão “o Judiciário não pode adentrar nos critérios de conveniência e oportunidade da Administração” dá-se mais por um exercício de repetição do que pela avaliação do seu valor jurídico atual.

O começo da derrubada do paradigma clássico veio com a utilização dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade — derivados do direito norte-americano e germânico — hoje positivados, expressamente, no ordenamento jurídico brasileiro na Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) e, por exemplo, no art. 19 da Constituição gaúcha;¹⁴ e da aplicação do princípio da moralidade administrativa, o que é o objeto deste artigo.

Deve-se destacar que alguns doutrinadores, como Di Pietro,¹⁵ já interpretaram a discricionariedade como inatacável pelo Judiciário, não

¹⁴ “Art. 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: [...]”.

¹⁵ DI PIETRO, *op. cit.*, p. 211.

com base na teoria tradicional, mas sustentando que o controle dá-se na limitação do espaço de ação.

Discorda-se desse entendimento, pois ao se adentrar o exame da limitação da esfera de ação já se está atuando dentro da zona da discricionariedade, podendo-se até mesmo restringi-la ao se decidir que a lei não dá maior espaço para a escolha do administrador. Isso já passa a ser o exame da própria discricionariedade, posto que é impossível restringi-la sem atingi-la.

O fato é que a discricionariedade é sindicável, mas não simplesmente por um processo de substituição do Administrador, mas em uma interpretação e fundamentação jurídica que considere todo o ordenamento e a sua intenção dentro do paradigma constitucional democrático instaurado em 1988.

O ato discricionário pode sim ser controlado de forma a conformá-lo a todo sistema jurídico vigente. Essa conformação deve ser feita diante de todos os princípios e normas vigentes no ordenamento jurídico. A legalidade estrita pode, inclusive, autorizar o administrador a fazer escolhas, mas, dentre elas, ele pode escolher uma que não atende à finalidade do ordenamento, o que pode ser sindicado.

Ao Judiciário, ao fazer o exame, incumbe a declaração da nulidade com a invalidação do ato, e a declaração de qual seria a escolha correta à luz do Direito, sob pena de se criar um vácuo jurídico na atuação apenas negativa.

Ao final, o chamado mérito do ato discricionário será analisado toda vez que se puder encontrar a nulidade que se quer ver declarada, incumbindo a quem aproveitar a declaração fazer a alegação e demonstrar onde ela se encontra.

O parágrafo acima pode parecer simplista, e a análise feita de forma invertida, mas o fato é que o julgador não deixará de anular um ato inválido diante do ordenamento — princípios explícitos, implícitos, normas, leis — pelo simples fato de ele ter, em seu âmago, um quê de discricionariedade.

Atualmente, mais das vezes, esta é a tese da Administração: o ato é discricionário. Ocorre que atos discricionários clássicos — tal qual, por exemplo, o licenciamento de militar das forças armadas serviço obrigatório — podem ser feitos com motivações escusas ou inconstitucionais, em ofensa à finalidade da norma.

Tudo isso deve ser objeto de prova daquele que quer ver o ato invalidado, e somente na apreciação desta — e aí já se estará analisando o chamado mérito — é que se analisará se esse ato foi regularmente exarado dentro da competência discricionária em confronto com todo o sistema jurídico vigente.

2 O princípio constitucional da moralidade administrativa

2.1 Breve histórico da moralidade administrativa

O surgimento da teoria da moralidade administrativa pelas mãos de Maurice Hauriou¹⁶ delineava esta como meio de se definir quando o agente atuou em desvio de poder e desvio de finalidade, ou seja, quando teria deturpado a finalidade da ação pública prevista em lei.

Desde então, historicamente, o conceito da moralidade administrativa já teve várias outras definições. Foi considerado como sendo uma faceta do controle da motivação do ato administrativo e, também, incluiu-se mais tarde a ideia de que a legalidade entendida em sentido lato poderia abranger a moralidade administrativa, o que acabou por causar o desuso do termo em detrimento da expressão “desvio de poder”, de uso generalizado no Brasil.

Esse acontecimento pode-se dizer que retardou a abordagem e o emprego autônomo mais efetivo do princípio da moralidade administrativa por anos no Brasil.

A legalidade descrita por Hauriou, criador da teoria, era estrita, formal, positivada. A lei formal por certo acabaria por autorizar o seu uso para atos entendidos por ele como administrativamente imorais. Esses atos seriam os que afetavam o conteúdo ético-moral da sociedade, mas que estavam em conformidade com a legislação em seu sentido literal. A imoralidade do ato afetava a finalidade da lei do poder discricionário, o aspecto subjetivo que incluía o conteúdo valorativo social citado.

A ideia de Hauriou baseia-se no conceito de que o ato imoral caminha em desvio de finalidade, ou desvio de poder, quando usa da autorização legal para atingir outros fins que não o interesse público inerente que ditou a promulgação desse comando legal. Ou seja, a finalidade do ato é também vinculado.

¹⁶ HAURIU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. 12^e éd. Paris: Sirey, 1921. p. 352, 455-456.

Como, na concepção de Hauriou, a legalidade era meramente formal, esses aspectos ou causas extralegais que ditaram a promulgação da norma legal, também não poderiam fazer parte da legalidade. E, por consequência, o critério que daria um possível controle desse âmbito com menor razão, ainda poderia ser um critério integrante dessa legalidade.

A moralidade administrativa, portanto, agiria como esse outro critério a somar-se à legalidade formal para que houvesse a validade do ato administrativo. A moralidade serviria para avaliar os casos em que presentes o “desvio de poder” ou “desvio de finalidade”,¹⁷ em que a norma mascararia uma intenção imoral do agente, que, entretanto, estaria protegida por uma forma externa legal.

2.2 A autonomização da moralidade administrativa

No Brasil, voltou-se ao estudo mais aprofundado da moralidade administrativa com a consagração positiva do princípio na Constituição Federal de 1988.

O princípio constitucional da moralidade administrativa como norma de valor que é, pode-se dizer, serviu para dar autonomia no estudo da moralidade administrativa, passando esta a ser objeto do direito administrativo. Serviu, então, também, para dar novo valor ao estudo do controle do ato administrativo, que, no início do século XX, era uma mera análise de legalidade.

Com isso, foi-se obrigado a tentar outros caminhos para a sua definição e estudo, desvinculando a moralidade administrativa do princípio da legalidade e dando-lhe conteúdo próprio dentro do novo paradigma.

A partir de então, pode-se exemplificar com, pelo menos, quatro interpretações da expressão moralidade administrativa.

A primeira é exatamente a que sustenta que a moralidade administrativa confunde-se com o desvio de finalidade, o que não enriquece o sistema jurídico, e acaba por aplicar um pelo outro, enquanto o constituinte optou pela expressão moralidade administrativa sem a intenção de excluir a aplicação do desvio de finalidade, que, mais das vezes, tem sido objeto de arguição em casos em que se poderia cogitar de aplicação do princípio da impessoalidade (posto que grande maioria

¹⁷ A doutrina trata as duas expressões como sinônimas.

dos casos de infração levada a cabo por atos administrativos por desvio de finalidade fere a impessoalidade).¹⁸ Como situações de infração, a impessoalidade por desvio de finalidade pode-se citar, por exemplo, os editais de licitações e de concursos públicos dirigidos a determinado público, com limitação de participação a determinado nicho de pessoas, a supervalorização de títulos em concurso para beneficiar pessoa de determinada carreira (ex: assessores jurídicos do MP comissionados têm maior pontuação do que assessores — concursados ou não — do judiciário ou de órgão do executivo para os concursos a cargo de promotor).

Assim, a manutenção do conceito de moralidade administrativa, como sendo sinônimo de desvio de poder, acaba por diminuir o instituto, ao inseri-lo dentro da legalidade, perdendo a oportunidade de moldar uma nova definição ao mesmo — o que parece ter sido a intenção expressa da Constituição ao elencar, lado a lado, os princípios que regem a Administração.

Incumbe aos doutrinadores e pesquisadores do direito a criação de conteúdo autônomo, ou ao menos diferencial, para o que a Constituição assim quis fazer.

A segunda interpretação é a que define a moralidade administrativa como probidade administrativa e está positivada na Lei nº 8.429/92. Pode-se definir a improbidade administrativa como uma moralidade qualificada, cujo desrespeito constitui ato ilícito e ímprobo e que exige culpa grave e dolo e que é cominada penalização administrativa e criminal.

Essa interpretação é restrita ao uso do conceito de moralidade para averiguação de atuação ou não de forma ímproba pelo administrador ou quem a lei der o mesmo *status* para fins de penalização. Esta é a

¹⁸ “EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VENDA DE IMÓVEL DO MUNICÍPIO. DISTRITO COMERCIAL. ILEGALIDADE POR AUSÊNCIA DE PRÉVIA LICITAÇÃO. AVALIAÇÃO E DESATENÇÃO À IMPESSOALIDADE. ILEGALIDADE MANIFESTA INEXISTENTE. Conforme documentação carreada aos autos, existe prévia desapropriação de terrenos visando à criação de distrito comercial e lei autorizativa da desafetação estipulando o valor das vendas e as condições dos contratos. A espécie não reúne os requisitos da flagrante ilegalidade para amparar juízo liminar de suspensão de qualquer construção, por parte de adquirente de um dos terrenos vendidos. Agravo provido. Voto vencido. (Agravo de Instrumento Nº 70012178208, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 30.11.2005)”;

“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. O edital de licitação não pode estabelecer exigência ou restrição que implique preferência ou persecução a concorrentes, sob pena de violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade. RECURSO PROVIDO EM PARTE. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70013599774, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roque Joaquim Volkweiss, Julgado em 10/05/2006)” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>>. Acesso em: 04 abr. 2006).

definição de José Afonso da Silva e de José Guilherme Giacomuzzi,¹⁹ que sustentam que a probidade é uma faceta subjetiva do princípio da moralidade administrativa, criando o dever de agir do administrador de forma correta, honesta. Na mesma esteira, entende-se que a moralidade é o gênero da qual a probidade administrativa é espécie e deve ter seu estudo limitado ao seu alcance.²⁰

A terceira interpretação está ligada ao conceito de “boa administração” ou “bom governo” a ser seguido pelos agentes públicos, ligada, também, à ideia de eficiência, de resultado para o administrado. Novamente, aqui, surge a sobreposição de princípios, ao se definir que o administrado tem direito a uma boa administração, posto que essa definição já é abarcada, pelo menos parcialmente, pelo princípio da eficiência, alçado a conteúdo autônomo pela Emenda Constitucional nº 19. Desde a sua previsão expressa, o princípio da eficiência tomou para si o conteúdo do direito do administrado a um bem servir do sistema público, conforme Di Pietro.²¹ Logo, a moralidade não mais deve conter essa definição, posto que também é objeto de estudo autônomo e de controle pelo princípio da eficiência.

A quarta e última interpretação é a que traduz entendimento moderno trazido da consagração de novos paradigmas administrativos advindos da Lei nº 9.784/99. É o entendimento da moralidade administrativa como sendo corolário de atuação conforme da administração aos princípios ético constantes das ideias de boa-fé, decoro, honestidade e bons costumes.

A definição trazida por José Guilherme Giacomuzzi²² é a que melhor serve ao uso do princípio da moralidade como meio de controle da discricionariedade administrativa sem que haja invasão de outros conceitos e outros princípios.

Ainda, essa definição, como se verá mais detalhadamente a seguir, é fruto de análise sistemática do princípio em tela e das normas mais modernas e garantidoras dos direitos dos administrados, e que devem ser a tendência da legislação infraconstitucional administrativa futura.

¹⁹ GIACOMUZZI. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública*, p. 287.

²⁰ ZANCANER, Weida. Razoabilidade e moralidade: princípios concretizadores do perfil constitucional do estado social e democrático de direito. *Revista Diálogo Jurídico*, p. 11.

²¹ DI PIETRO, *op. cit.*, p. 83.

²² GIACOMUZZI, *op. cit.*, p. 227.

Essa tendência, por certo, deriva, também, da existência do princípio da moralidade administrativa em nível constitucional.

3 A definição do princípio da moralidade administrativa para o controle da discricionariedade do ato administrativo

A previsão de princípios jurídicos para observância pela Administração serve para o controle da sua atividade, limitando o seu poder. O poder, no caso, é a essência da discricionariedade, e esta é o espaço de manobra que se quer ver utilizado sem arbítrio.

O fenômeno da proliferação legislativa soma-se ao fenômeno da “legislatura do Poder Executivo” — muito presente no Brasil atual, em que, ou as leis são provenientes de medidas provisórias, ou de projetos de lei de iniciativa do Executivo, atuando, em regra, o legislativo como mero cancelador de normas — os princípios insculpidos na Constituição Federal passam a ser norteadores interpretativos que fixam as linhas mestras do ordenamento jurídico.

A cada vez maior “executivização” das leis acaba por aumentar a presença da discricionariedade dentro das próprias normas, já que o Poder Executivo começa a dar a si mesmo os poderes que entende necessários para por em prática as regulamentações de políticas públicas crescentemente mais complexas.

Se o legislador, cada vez mais, usa conceitos indeterminados na legislação com o escopo de desengessar e deslegalizar²³ a atuação administrativa, os princípios surgem como nortes interpretativos, como substratos valorativos variáveis, possibilitando o seu amoldamento a determinado tempo e realidade social.

Atualmente, versa-se, popularmente, a moralidade administrativa como conceito ético que tem o condão de garantir a responsabilização e punibilidade do mal agir dos homens públicos em geral, desde a classe política até o servidor público. A ideia atual de limpeza na Administração é, sem dúvida, a comprovação de que o princípio tem sua feição dada pela realidade em que ele vige e do aspecto em que é estudado.

²³ GIACOMUZZI, *op. cit.*, p. 212.

Aqui se insere o princípio da moralidade administrativa como meio de controle da discricionariedade cada vez mais presente na legislação, sob o ponto de vista do estudo jurídico.

O princípio, mesmo que sem feição normativa expressa, pode ser utilizado para controle,²⁴ mas quem fizer uso dele deve trazer consigo o que entende por moralidade administrativa e por que entende que

²⁴ “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE AUTORIZA A INCLUSÃO, NO EDITAL DE VENDA DO BANCO DO ESTADO DO MARANHÃO S/A, DA OFERTA DO DEPÓSITO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA DO TESOURO ESTADUAL – IMPOSSIBILIDADE – CONTRARIEDADE AO ART. 164, §3º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA NORMATIVA DO ESTADO-MEMBRO – ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – EXISTÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO FIRMADO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR, COM EFICÁCIA EX TUNC. AS DISPONIBILIDADES DE CAIXA DOS ESTADOS-MEMBROS SERÃO DEPOSITADAS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS, RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI NACIONAL. – As disponibilidades de caixa dos Estados-membros, dos órgãos ou entidades que os integram e das empresas por eles controladas deverão ser depositadas em instituições financeiras oficiais, cabendo, unicamente, à União Federal, mediante lei de caráter nacional, definir as exceções autorizadas pelo art. 164, §3º da Constituição da República. – O Estado-membro não possui competência normativa, para, mediante ato legislativo próprio, estabelecer ressalvas à incidência da cláusula geral que lhe impõe a compulsória utilização de instituições financeiras oficiais, para os fins referidos no art. 164, §3º da Carta Política. O desrespeito, pelo Estado-membro, dessa reserva de competência legislativa, instituída em favor da União Federal, faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, que compromete a validade e a eficácia jurídicas da lei local, que, desviando-se do modelo normativo inscrito no art. 164, §3º da Lei Fundamental, vem a permitir que as disponibilidades de caixa do Poder Público estadual sejam depositadas em entidades privadas integrantes do Sistema Financeiro Nacional. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA – ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO – CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS. – A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. A ratio subjacente à cláusula de depósito compulsório, em instituições financeiras oficiais, das disponibilidades de caixa do Poder Público em geral (CF, art. 164, §3º) reflete, na concreção do seu alcance, uma exigência fundada no valor essencial da moralidade administrativa, que representa verdadeiro pressuposto de legitimação constitucional dos atos emanados do Estado. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. As exceções à regra geral constante do art. 164, §3º da Carta Política — apenas definíveis pela União Federal — hão de respeitar, igualmente, esse postulado básico, em ordem a impedir que eventuais desvios ético-jurídicos possam instituir situação de inaceitável privilégio, das quais resulte indevido favorecimento, destituído de causa legítima, outorgado a determinadas instituições financeiras de caráter privado. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. A EFICÁCIA EX TUNC DA MEDIDA CAUTELAR NÃO SE PRESUME, POIS DEPENDE DE EXPRESSA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO QUE A DEFERE, EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. – A medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, reveste-se, ordinariamente, de eficácia ex nunc, ‘operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere’ (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia ex tunc, em caráter retroativo, com repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86). Para que se outorgue eficácia ex tunc ao provimento cautelar, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal assim o determine, expressamente, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Situação excepcional que se verifica no caso ora em exame, apta a justificar a outorga de provimento cautelar com eficácia ex tunc. (ADI 2661 / MA – MARANHÃO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 05/06/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal.)” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 16 mar. 2006).

ela foi violada por aquela escolha do administrador, dentro de uma interpretação que respeite, como define Lênio Streck,²⁵ o novo paradigma do Estado Democrático de Direito instaurado na Constituição de 1988.

A definição do princípio da moralidade que melhor se amolda à arguição para o controle da discricionariedade é o que verte as ideias de honestidade, decoro, bons costumes e boa-fé objetiva da Administração.²⁶

Essa definição se apresenta como a melhor fundamentada na medida em que ela não se confunde com nenhum outro princípio ou conceito da Administração Pública. Não se confunde, também, com a subjetividade da faceta “improbidade administrativa”, sendo, por isso, uma base firme para assentar a argumentação de que determinado ato administrativo discricionário fere o princípio da moralidade definido como expressão do respeito à boa-fé objetiva.

Não se trata de afirmar que o princípio da moralidade — cujo conteúdo, como se viu, por ser norma de valor é mutante no tempo e sociedade e não estanque — seja apenas isso ou aquilo, mas de que a violação ao conteúdo da definição escolhida é a que melhor autoriza a invocação de ferimento à moralidade administrativa do art. 37, *caput* da Constituição Federal.

Isso se dá porque, desde a vigência da Lei nº 9.784/99, foi inserido como dever da Administração Pública a lealdade e a boa-fé²⁷ por lavra do professor Almiro do Couto e Silva. A boa-fé está prevista no mesmo inciso da espécie subjetiva da moralidade administrativa, qual seja, o padrão de probidade e, interpretativamente, em antagonismo a esta subjetividade. Por isso sustenta-se que a boa-fé aqui sustentada é a objetiva, como visto anteriormente.

Com a ideia de que a moralidade administrativa abarca a boa-fé objetiva, surge um dever de comportamento da Administração, um mandado de lealdade em que não se perquire apenas se o agente agiu com probidade ou não (parte subjetiva), mas se o ato do ente público atende ao dever que a moralidade administrativa lhe ordena.

²⁵ STRECK. *Verdade e consenso*: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas, p. 268.

²⁶ GIACOMUZZI, *op. cit.*, p.227.

²⁷ “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...]”

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; [...]” (Lei nº 9.784/99).

E esse dever está em todo o sistema legislativo que lhe ordena que a Administração aja de determinada forma, e não de uma outra que permita a quebra do comportamento esperado e ordenado.

Não há interferência na aplicabilidade da definição de que a boa-fé objetiva da Administração está ínsita no princípio da moralidade com a extensão do princípio da legalidade. Não há dúvidas de que legalidade não é só garantia para o administrado, mas também para a Administração e a moralidade entendida como dever de boa-fé objetiva não vai derogar isto nos casos em que a legalidade for preponderante, dentro do sopesamento de princípios.

Desse modo, acolhe-se, dentre as definições trazidas neste trabalho e presentes nas doutrinas mais modernas, a arguição da quebra da boa-fé objetiva pela Administração como meio de fazer válido, autônomo e independente, o princípio da moralidade administrativa sobre o agir discricionário, controlando-o.

Conclusão

Tecnicamente, o Brasil já esteve mais perto de atingir uma legislação administrativa moderna e coerente, e acredita-se que seja a hora de dar continuidade ao que já continha a inovadora Lei nº 9.784/99, com cada vez mais deveres exigíveis da Administração e dos que a integram ou, simplesmente, passam pela máquina pública. E isso não está adstrito ao Poder Executivo por certo, já que todos os outros poderes são, também, Administração.

Se é verdade que existem juristas ousados, criativos, e leis modernas e bem redigidas, também é fato que nem mesmo os princípios mais básicos e com definição consolidada na doutrina e jurisprudência são observados de forma corriqueira pela Administração Pública.

Não se pauta este artigo, e em especial esta conclusão, apenas pela análise da legislação federal, mas pela constatação de que a administração federal ainda é, salvo raras exceções estaduais e municipais, a esfera mais bem aparelhada legalmente, no que tange ao controle dos seus atos, e, mesmo assim, é autora de um sem número de arbitrariedades.

Os abusos e arbitrariedades nos rincões do país, em sua maioria, apenas chegam ao controle da jurisdição por motivações políticas (que

também é um mecanismo de controle, além de antigo, legítimo), e não por desforço do administrado, posto que o grande contingente da população desconhece os meios que tem para buscar a invalidação do ato antijurídico.

O princípio da moralidade administrativa parece ser o valor jurídico certo a ensinar o entendimento de que a Administração deve agir de boa-fé, que tem deveres para com os administrados e não somente com a lei, posto que isso é moral, isso é correto, é honesto.

Aos órgãos de controle, sejam judiciais, sejam administrativos (inclusive da própria Administração/Poder Executivo) cabe definir a extensão do dever de ação moral da Administração e o campo da discricionariedade, com base em fundamentações jurídicas lastreadas na doutrina e na jurisprudência.

Afirma-se que toda a concentração do estudo em torno do cabimento ou não da análise de mérito do ato administrativo discricionário deve-se muito ao agir antijurídico dos agentes públicos e do pouco trabalho preventivo de análise da validade dos atos públicos pela Administração, quase que como se estivesse apenas à espera da repressão externa.

Em uma sociedade democrática, em que existe previsão expressa da inafastabilidade da apreciação de lesão a direito pelo Poder Judiciário, não se pode tentar criar uma salvaguarda para escudar atos injurídicos, sobretudo quando toda e qualquer análise de mérito pela jurisdição deve ser fundamentada em argumentos sólidos e jurídicos por expressa previsão constitucional, evitando-se o risco do arbítrio da toga e a mera transferência do exercício da discricionariedade da Administração para o Judiciário.

A sindicabilidade não faz desaparecer a discricionariedade, mas há de condicioná-la a ser utilizada de modo válido, conforme o sistema jurídico, o direito vigente.

Nesta esteira, o princípio da moralidade, como valor ético jurídico temporal que é, deve o quanto antes refletir o moderno entendimento doutrinário de que ele abarca o conceito de atenção da Administração à boa-fé objetiva no que tange à vontade honesta do agente público.

É o caminho sinalizado pela Lei nº 9.784/99 e que foi bem aplicado pela doutrina, e que permite uma reflexão intensa sobre a atuação administrativa e o conteúdo dos princípios constitucionais expressos na Constituição.

O princípio da moralidade administrativa não se confunde conceitualmente com nenhum outro e a sua vinculação à boa-fé objetiva é singular, já que este conceito não se enquadraria, em princípio, em nenhum dos outros princípios positivados na Constituição.

Nem mesmo o princípio da eficiência poderia abarcar a boa-fé objetiva, posto que a máquina pública, para ser eficiente, necessariamente, violará esses deveres éticos e de decoro. Sem medo de errar, pode-se dizer que a Administração pode atuar de forma eficiente, mas imoral, sem que respeite aos ditames da boa-fé objetiva, dos seus deveres para com o administrado e a expectativa dos cidadãos.

Indaga-se: qual princípio representaria o decoro, os bons costumes, a confiança em choque com a necessária eficiência? Responde-se: o princípio da moralidade administrativa.

Assim, a definição de que o seu elemento principal é a defesa da boa-fé objetiva, autoriza a arguição do princípio da moralidade administrativa no caso concreto e permite o seu uso no controle da discricionariedade administrativa, por ser um imperativo de direito e de justiça reconhecido pelo ordenamento jurídico em vigor.

Abstract: In Brazil, the government administrative system was built over the dogma of the total control absence of the discretionary administrative act merits. In this way, the national legislative body was the responsible to choose the administrative acts which would be discretionary to the government executive body. The control of this kind of acts was restricted to its conformity to the rule formality. Slowly, through the past century, with the strengthening of the public control bodies after the 1988 Brazilian Constitution these in charge bodies passed to argue administrative law principles, trying to adequate the discretionary executive acts not just to its rule formality, but also to the values and principles of entire law system. Through the present work is proposed the study of the morality doctrine use as a way to control the discretionary choice on its merits, in despite of its restricted formality analysis. To make it possible is necessary to study the many concepts that the morality doctrine can assimilate, allowing the public control bodies to argue it.

Key words: Constitution. Principle. Morality doctrine. Discretionary government administrative act. Control of the administrative acts merits.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Relatividade” da competência discricionária. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador; Centro de Atualização Jurídica – CAJ, v. 1, n. 3, jun. 2001. Disponível em: <www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 12 jan. 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001b.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *O princípio constitucional da moralidade administrativa*. Curitiba: Gênese, 1993.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2002.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Ética e controle. *Fórum administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 5, n. 55, p. 6088-6094, set. 2005.

KRELL, Andreas. A recepção das teorias alemãs sobre conceitos jurídicos indeterminados e o controle da discricionariedade no Brasil. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2004.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MAFFINI, Rafael da Cás. O direito administrativo nos quinze anos da Constituição Federal. *Revista Eletrônica de Direito do Estado – REDE*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 16 mar. 2006.

MAURER, Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>>. Acesso em: 04 abr. 2006.

STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 16 mar. 2006.

ZANCANER, Weida. Razoabilidade e moralidade: princípios concretizadores do perfil constitucional do estado social e democrático de direito. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, Centro de Atualização Jurídica – CAJ, ano 1, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 14 dez. 2005.